

Contas públicas Economista concorda em tirar pagamento de dívida judicial da regra fiscal e vê com bons olhos ideia de contabilizar juros como despesas financeiras

Proposta para precatórios é correta e sem 'contabilidade criativa', diz Afonso

Guilherme Pimenta e Lu Aílo Otta
De Brasília

A ideia apresentada pelo Ministério da Fazenda para lidar com a "bola de neve" dos precatórios joga luz sobre uma dívida que estava escondida, disse em entrevista ao Valor o economista José Roberto Afonso, um dos pais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). No mérito, ele é favorável à tese levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) pela Advocacia-Geral da União na última semana. "Não existe contabilidade criativa", afirmou ele, contrariando opinião de diversos especialistas em contas públicas. "A contabilidade está correta, perfeita."

Na visão de Afonso, o precatório é uma dívida. Por isso, ele concorda com a opinião do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e do Tesouro Nacional, segundo a qual apenas o principal dessas obrigações deveria ser considerado despesa primária. A parcela restante, que inclui juros e correção monetária, seria despesa financeira.

O tema é controverso e, como mostrou o Valor em sua edição desta segunda-feira, 2, causa divergência até dentro do governo, entre os ministérios da Fazenda e do Planejamento. A pasta comandada por Simone Tebet defende que não deve haver diferenciação entre principal e encargos — nessa visão, tudo seria despesa primária.

"Se um precatório, quando começou a ser discutido, tinha um valor de R\$ 20 mil, mas demorou tanto que, quando expedido, pela correção, passou a ser R\$ 240 mil, tudo isso é despesa primária? Não. Primário são os R\$ 20 mil. O resto é encargo financeiro", defendeu José Roberto Afonso. "É esse acréscimo da dívida ao principal, em qualquer lugar do mundo, se chama despesa financeira", frisou.

Afonso vai além da tese da Fazenda. Para ele, o principal pode ser classificado como despesa primária, mas fora dos limites impostos pela nova regra fiscal — o Tesouro quer que esse gasto primário fique dentro do teto de despesa do novo arcabouço. "O gasto do precatório, dada a lentidão da Justiça brasileira, é velho. É uma despesa que aconteceu no mínimo há uns dez anos. Não é despesa nova, como pagamento de salário ou uma construção de rodovia. Pessoalmente, acho que não faz sentido aplicar limites a despesas como precatórios", argumenta.

Ele considera que, dada a complexidade do tema e diversas opiniões divergentes, é preciso debatê-lo de forma aprofundada. Uma opção, defendeu, seria o Supremo Tribunal Federal (STF) abrir audiências públicas para ouvir opiniões divergentes antes de decidir o encaminhamento ao processo.

A seguir os principais trechos da entrevista:

Valor: Qual a visão do senhor sobre a proposta da Fazenda para os precatórios?

José Roberto Afonso: O debate é saudável. Foi interessante e é louvável que o ministro [Fernando] Haddad e o presidente Lula não esperaram 2027 e não repetiram o que o próprio Tesouro fez em 2021, que é empurrar o problema para frente, de forma confortável. Pela história política brasileira, a tendência é repetir a postergação do pagamento. Esse debate está muito parecido com a rolagem da dívida de Estados e municípios, que houve no passado: rolava, havia um alívio e, quando chegava a hora de pagar, o ente rolava novamente.

Valor: É no mérito?

Afonso: Postergar o pagamento não significa reduzir a dívida, pelo contrário. A dívida cresce, pois a PEC determinou a correção dessa dívida pela Selic, e hoje a Selic corre acima do custo médio da dívida pública,

que está abaixo da Selic, ou seja, abaixo de quanto custa essa postergação. É esse acréscimo da dívida ao principal, em qualquer lugar do mundo, se chama despesa financeira.

Valor: Há problemas na proposta?

Afonso: Vejo problema grave neste assunto ser resolvido no STF. Isso não é matéria típica ou própria do STF. Mas isso é resultado de duas doenças que sofremos no Brasil: a primeira é a constitucionalização de matéria fiscal e tributária. Nenhum país do mundo tem essas matérias na Constituição. No Brasil, tudo é PEC. E quanto mais matéria fiscal e tributária tenho na Constituição, mais acaba resultando questionamentos judiciais. O tema do precatório está em discussão no Supremo por causa da PEC, e há uma peculiaridade que o STF também emite precatórios. Tem gente criticando e dizendo que o Supremo vai dizer como deve ser o Orçamento público e a contabilidade pública, mas como essa matéria foi tratada de emenda constitucional, o ativismo do Supremo é passivo nesse caso, não ativo. Decorre de o Legislativo exagerar no tratamento de questões de emendas constitucionais. Nossa lei orçamentária é de 1964, anterior ao golpe militar. Em vez de o Congresso revisar essa lei, prefere tratar de uma emenda constitucional. O segundo ponto é a escolha dos governos de não governarem. Há dois anos, o governo anterior decidiu empurrar a bomba dos precatórios para o próximo.

Valor: Mas há divergências nesse encaminhamento dentro do próprio governo.

Afonso: O que acho que o governo poderia fazer era abrir um debate público, e técnico, que a imprensa está fazendo. Essa é uma matéria complexa. O próprio Supremo já abriu audiências públicas em várias ocasiões, e não duvido que faça aqui.

Valor: Há quem defenda que o governo deveria mandar uma nova emenda constitucional revogando o subteto dos precatórios.

Afonso: Sim, mas faz o que no lugar? Ao Supremo, que sinalizou que vai julgar o caso, foi apresentada uma saída. Os poderes precisam se sincronizar e precisamos de debates francos e abertos.

Valor: Essa solução surgiu em um momento de incertezas na política fiscal, e alguns agentes viram a opção de transformar uma parte em despesa financeira para abrir espaço adicional para gastar. É correta essa interpretação?

Afonso: O Tesouro joga luz ao problema. Hoje, está se escondendo uma dívida. E é importante pontuar o seguinte: na solução apresentada pelo Executivo, não existe contabilidade criativa. Pelo contrário. A contabilidade está correta, perfeita. Quando emite um precatório contra o governo, o compromisso é líquido e certo. E compromisso líquido e certo é dívida. A emissão do precatório significa passar o risco fiscal para a sua contabilização. Não aceita falar em contabilidade criativa. Tanto precatórios como restos a pagar, quando lançados, não existe dívida, são algo certo, não à toa são analisados sempre em conjunto nos balanços da União. A questão é que nós usamos uma estatística fiscal apurada pelo Banco Central, e acho que o BC está errado. Qual a diferença entre um empréstimo bancário, uma LTN e um precatório? Os três são dívidas, e a mais firme é o precatório, pois a Justiça já definiu que é líquido e certo. Defendo que a série histórica da dívida e da despesa seja corrigida para ser dado o tratamento adequado. A dívida é maior, sempre foi, todos sabem que é. Devo registrar isso retroativamente desde quando cada precatório foi emitido, e vou corrigindo pela Selic. E fazendo uma vinculação com o novo regime fiscal, como vou ter sustentabilidade de uma dívida que não sei qual? Hoje, ela é menor do que de fato é.

Valor: Por falar na nova regra fis-



José Roberto Afonso: "Acrescimo da dívida ao principal, em qualquer lugar do mundo, se chama despesa financeira"

"O gasto do precatório, dada a lentidão da Justiça, é velho. Não faz sentido aplicar limites a despesas como precatórios"

cal, o senhor avalia que o precatório, no integralidade, deve ficar fora dos limites de despesa, como alguns especialistas defendem?

Afonso: Qual o objetivo de limitar uma despesa? Antes de tudo, a ideia por trás de limitar uma despesa é evitar que o gasto vire uma dívida. O gasto do precatório, dada a lentidão da Justiça brasileira, é velho. É uma despesa que aconteceu no mínimo há uns dez anos. Não é despesa nova, como pagamento de salário ou construção de rodovia. Pessoalmente, acho que não faz sentido aplicar limites a despesas como precatórios. É preciso computar corretamente e não vejo sentido em aplicar limite de gasto em uma despesa já realizada, que não pode ser limitada. É preciso distinguir despesa nova, que pode ser limitada, de despesa já contratada no passado.

Valor: É em relação à contabilizar ou não o principal do precatório como despesa primária?

Afonso: Se um precatório, quando começou a ser discutido, tinha um valor de R\$ 20 mil, mas demorou tanto que, quando expedido, pela correção, passou a ser R\$ 240 mil, tudo isso é despesa primária? Não. Primário são os R\$ 20 mil. O resto é encargo financeiro. Toda decisão judicial tem o número cravado, é só fazer conta a partir do valor inicial da ação. É melhor trocar precatório por dívida pública, pois a dívida tem uma negociação transparente. Os precatórios são iguais, mas estão sendo transacionados como uma forma que não é transparente. A quem interessa isso? Temos um processo fiscal no Brasil excelente, mas ignorado pelo mercado financeiro. E todas as ações tramitando na Justiça que impliquem risco ao governo são acompanhadas pela AGU. O então ministro [da Economia] Paulo Guedes disse que não sabia, mas como não sabia? Mentira. A AGU informa os riscos ao Tesouro.

Valor: Então o principal contabilizar como primária, mas fora dos limites de gasto?

Afonso: Isso. E também desde que o precatório, no início, tenha caráter primário. O precatório também pode ter uma discussão original de despesa financeira. Mas, em regra geral, a maior parte dos precatórios envolve despesas de servidor, aposentadoria, fornecedor. Em Estado e município, envolve desapropriação de bens.

Valor: Há quem diga que essa saída sugerida pela Fazenda poderia causar ruídos com a contabilidade realizada pelo BC, que considera tudo despesa primária.

Afonso: O Brasil deveria seguir o exemplo do G-20, que vai presidir a partir do fim do ano. É preciso perguntar no G-20: qual país que o banco central calcula os indicadores de dívida? Nenhum, só o Brasil. Até além do G-20, em poucos países o BC faz isso, e só fazem quando não há outro órgão que contabiliza as contas públicas. A contabilização correta está no BGU [Balanço Geral da União], que é auditado, e a prestação de contas apresentada pelo chefe do Executivo.

Valor: O BC defende que faz isso por seguir as práticas do FMI. Mas o Tesouro alega que esses manuais não são claros. O que o senhor avalia?

Afonso: Concordo que não há clareza nesses manuais. Na dívida, por que não interpretam de forma mais abrangente? Não há dívida que isso aqui é dívida. Se o BC tem dívida que precatório é dívida pública, como estão se posicionando em relação às instituições que ele fiscaliza e que negociam precatórios? Os manuais do FMI falam tanto de dívida quanto de patrimônio. Essa metodologia do BC foi criada em 1983, quando o Brasil fez um acordo com o FMI, liderado pelo Delfim Netto, e essa metodologia era de caixa. Desde lá, o mundo mudou e a contabilidade segue os padrões internacionais. Não tem precatório só no Brasil, é preciso perguntar como eles fazem. Nenhum outro banco central faz cálculo fiscal, como há no Brasil. Inclusive há ex-presidentes do BC apuram estatística fiscal. Hoje, no Brasil, a contabilidade pública segue um caminho, e o Banco Central, outro. O BC, apesar de ser independente, é do Executivo. A Secretaria do Tesouro, a CGU, estão dentro do Executivo e fazem essa apuração. Esse é o debate que precisamos tratar.

Valor: Mas se o que o governo tem de pagar de juros é despesa financeira, por que o que ele tem a receber de juros como receita é primária? Não deveria ser financeira também?

Afonso: Essa é uma crítica boa. Ao pé da letra, acho que deveria separar dos dois lados. Mas, na despesa, é mais fácil ter essa apuração, enquanto na arrecadação tributária é mais difícil.